

INSTITUIÇÕES E CRESCIMENTO DE LONGO PRAZO: UM COMPARATIVO DA VISÃO INSTITUCIONALISTA DO MINISTÉRIO DA FAZENDA BRASILEIRO COM ALGUNS AUTORES INSTITUCIONALISTAS

OCTAVIO A. C. CONCEIÇÃO¹

Resumo

Esse texto procura discutir, a partir do documento publicado pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda em dezembro de 2004, a base do que se denominou de arranjo institucional para se criar as condições de crescimento de longo prazo na economia brasileira. Ao se apresentar as principais proposições sugeridas pelo documento procurar-se-á contrapor-las à perspectiva analítica do processo de crescimento econômico, segundo a visão de três autores institucionalistas, como Douglass North, R. C. O. Matthews e John Zysman.

Palavras-chave: Economia Institucional; Institucionalismo; Crescimento Econômico.

Abstract

This paper, departing from the document elaborated at December 2004 by Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, discusses the basis which is called institutional arrangement to support the conditions for long run growth in the Brazilian economy. The presentation of the main propositions suggested by the document is confronted with the analytical view of the economic growth process of three institutionalists authors, such as Douglass North, R. C. O. Matthews and John Zysman.

Key-words: Institutional Economics; Institutionalism; Economic Growth.
JEL: B25, E11, N16.

"Em sincronia com a perseguição das metas macroeconômicas e do crescimento sustentado, o Governo concentra esforços na implementação de sua agenda de reformas microeconômicas, com o objetivo de aperfeiçoar os marcos legal e institucional, eliminando entraves e distorções, reduzindo custos de transações econômicas em geral, sem perder também o foco da inclusão social." (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2004)

"It is absurd to argue that processes of institutional evolution 'optimize'; the very notion of optimization may be incoherent in a setting where the range of possibilities is not well defined (...) However, there seem to be forces that stop or turn around particular directions of institutional evolution that, pursued at great length, would be disastrous. And strong shifts in the needs of large and powerful groups tend to be followed by shifts in the direction of institutional evolution toward ones that better reflect their changed needs." (NELSON, 1995)

O documento publicado pelo Ministério da Fazenda em dezembro

de 2004 intitulado "Reformas Microeconômicas e Crescimento de Longo Prazo" evidencia nitidamente o tratamento e a intenção do Governo Federal em estabelecer um cenário para o ambiente de crescimento econômico nacional, que é fortemente identificado com os princípios teóricos do que se convencionou chamar de "institucionalismo"². Chega a surpreender o fato de não constar no título do referido documento qualquer menção ao termo "instituições". De um lado reconhece-se o avanço em procurar dar um tratamento de caráter mais aplicado a tão complexo tema, e, de outro, julga-se que essa mesma complexidade exige a inclusão de um elenco de outras instâncias teóricas, que o documento suprime ou subestima. Em outros termos, julga-se que a constituição de um ambiente de crescimento econômico de longo prazo deve envolver, dentre outros fatores, um cenário que contemple avanços na órbita social, tecnológica, educacional, que não prescindam de um detalhamento mais claro sobre o padrão de intervenção estatal no ambiente tecnológico, a geração das novas tecnologias, a definição das

¹ Economista da Fundação de Economia e Estatística (FEE/RS), Professor Adjunto do Programa de Pós Graduação de Economia da UFRGS. E-mail: octavio@fee.tche.br. Esse artigo integra projeto de pesquisa financiado pelo CNPq.

² Como se verá adiante o referido termo, pela sua demasiada amplitude, envolve uma série de abordagens institucionalistas (Hodgson, 1993 e 1998; Samuels, 1995). Dentre estas, inclui-se o Antigo Institucionalismo, o Neo-institucionalismo e a Nova Economia Institucional (NEI) de Coase, Williamson e North.

estratégias de investimento de longo prazo, o perfil desejado de distribuição de renda, a delimitação do (novo) papel gerenciador do Estado, o papel do sistema financeiro e o tratamento à questão da vulnerabilidade externa. São essas as questões que se pretende tratar nesse texto, que será subdividido em três partes. Na primeira, discutir-se-á os principais pontos do documento elaborado pelo Ministério da Fazenda, tentando explicitar a visão institucionalista subjacente, tanto em seus aspectos micro, quanto macroeconômico. Na segunda parte, buscar-se-á discutir algumas das principais contribuições de autores institucionalistas, ou próximos a eles, no que tange à complexa relação entre instituições e crescimento econômico. No final serão feitas algumas considerações.

O documento do ministério da fazenda

Após estabelecer um quadro comparativo do esmorecimento da dinâmica de crescimento da economia brasileira em relação a outras economias em desenvolvimento, o texto procura explicar o porquê do esgotamento do dinamismo verificado no período 50-80. Mais importante ainda: sugere o que fazer para recuperá-lo. A resposta a essas questões encontra-se no fato de que:

“(…) um dos temas dominantes nos trabalhos recentes sobre desenvolvimento econômico é a ênfase na importância no desenho institucional e legal tanto para o adequado funcionamento dos mercados quanto das políticas públicas. As instituições – privadas ou públicas – funcionam adequadamente caso o benefício privado de quem toma as decisões – e delas se beneficia – sejam consoantes com os benefícios sociais” (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2004, p. 6).

Na sequência afirma o texto que regras simples que garantam o cumprimento de contratos, reduzindo a possibilidade de manipulação e a assimetria de informações, permitem o funcionamento adequado dos mercados. Em outros casos, entretanto, há a necessidade de desenhos institucio-

nais e legais sofisticados, como no caso das atividades bancárias e de seguros e dos setores que apresentam significativas economias de escala – como transmissão de energia elétrica –, o que leva ao desenho de agências regulatórias. O desenho dessas instituições envolve diversas dificuldades técnicas, tanto para garantir o adequado funcionamento desses mercados, quanto para garantir os corretos incentivos à execução das políticas públicas (*op. cit.*, p. 7).

O que chama a atenção nesse diagnóstico é a ênfase na importância dos contratos no “desenho” que asseguraria o correto funcionamento dos “mercados”. À pergunta de como se inicia um ciclo de crescimento e quais as políticas públicas mais importantes para a retomada do crescimento aparece como resposta:

“A evidência empírica hoje disponível indica que os ciclos mais longos de crescimento econômico em geral são decorrentes de aumentos iniciais da eficiência econômica, muitas vezes consequência de reformas institucionais, que resultam em aumentos da produtividade total dos fatores, da renda e da taxa de retorno das decisões de investimento, induzindo, posteriormente, aumentos na taxa de investimento na economia, (...) desencadeando o círculo virtuoso de crescimento econômico.” (*op. cit.* p. 7).

Esse trecho enseja algumas objeções. Primeiro: o desenho institucional não é movido por ganho de eficiência, mas mudança de hábitos, regras, normas e rotinas (tal discussão será retomada no item 2.2 desse texto). Segundo: tal processo opera sob incerteza, o que impede de se afirmar que o círculo virtuoso será naturalmente decorrente do elenco de arranjos institucionais propostos, por mais relevantes que sejam. Terceiro: realidades distintas implicam desenhos institucionais diferenciados e, portanto, incapazes de serem recriados, sem levar em conta as especificidades históricas das nossas instituições.

A forma de encaminhar a solução à complexa questão do crescimento e desenvolvimento econômi-

co segue um receituário bastante próximo da Nova Economia Institucional (NEI), embora a referida escola seja extremamente cautelosa em relação à proposição de arranjos institucionais específicos. A noção de eficiência subjacente ao desenho institucional mais adequado é alvo de muitas controvérsias. Para os adeptos do Antigo Institucionalismo de Veblen e correntes mais próximas é absurdo supor que o processo de crescimento (e, conseqüentemente, de mudança institucional) otimiza. O que vige, principalmente no plano microeconômico, é a predominância de um processo de tomada de decisões, na órbita da produção, realizado sob radical incerteza. E isso se acentua ainda mais em fases de mudanças estruturais como a que vem ocorrendo atualmente na economia brasileira, onde se assiste a passagem de um paradigma tecnológico a outro. Daí a dificuldade em se apostar em trajetórias hipotéticas.

A fim de que, segundo o documento, se aproveite “(...) o impulso atual da economia para que se estabeleçam as bases do crescimento nos próximos anos” devem ser seguidos alguns preceitos que são assim justificados:

“O crescimento estimula as decisões de investimento, enquanto a estabilidade macroeconômica permite que as pessoas e empresas se concentrem em planos de médio e longo prazos. Deve-se, portanto, aproveitar a oportunidade para se discutir, com base nas experiências internacionais e na evidência empírica, as estratégias para tentar assegurar a manutenção dessa trajetória de crescimento nos próximos anos. A sustentabilidade das contas públicas é o centro da política macroeconômica, tanto para a recuperação da atividade econômica observada a partir do segundo semestre do ano passado, quanto para viabilizar o crescimento sustentável de longo prazo.” (*op. cit.*, p. 8).

Na sequência argumenta o trabalho que:

“(…) deve-se aproveitar a estabilização macroeconômica e a retomada do nível de produção para adotar políticas ativas de estímulo ao

aumento da produtividade, à difusão de novas tecnologias, ao desenvolvimento institucional do mercado de crédito, ao investimento em infra-estrutura e de incentivo ao empreendedorismo, de modo a garantir sólidos fundamentos para que nossa economia possa iniciar um ciclo longo de crescimento econômico” (idem, p. 8).

Não se duvida, em tese, desse argumento, mas questiona-se se a política econômica de “estabilização” adotada pelo governo é capaz de se compatibilizar com o referido ambiente de “políticas ativas”. Em outros termos: como é possível obter-se ganhos de produtividade em um cenário restritivo à expansão da produção (combinação de metas de inflação com taxas de juros elevadas, superávit fiscal crescente e câmbio apreciado)? Por mais que se concorde com a argumentação da necessidade de formação de um novo ambiente de longo prazo a ser construído, julga-se que a política econômica é incapaz de perseguí-lo, razão pela qual o mesmo se constitui em algo a ser alcançado apenas enquanto exercício de retórica.

As medidas microeconômicas propostas

A agenda de medidas denominadas microeconômicas se dividem em cinco áreas: aperfeiçoamento do mercado de crédito e do sistema financeiro, melhoria da qualidade da tributação, medidas econômicas para inclusão social, redução do custo de resolução de conflitos e melhoria do ambiente de negócios. Em que pese a grande abrangência, e seu caráter altamente ambicioso, essas medidas visariam, respectivamente:

- a) desenvolver novos instrumentos para o financiamento privado e securitização, aperfeiçoar os instrumentos já existentes e criar condições para a queda das taxas de juros de mercado;
- b) melhorar a qualidade dos tributos – transformando tributos cumulativos em tributos sobre o valor adicionado – e para a redução de tributos sobre bens de capital e sobre a poupança de longo prazo;

- c) contribuir para ampliar a inclusão social;
- d) reformar o Poder Judiciário, não só para melhorar o funcionamento da Justiça, como para desenvolver o mercado de crédito, e para a expansão da produção e do investimento;
- e) e melhorar o “ambiente de negócios” no Brasil por meio da simplificação burocrática, promoção mais eficiente da competição, ampliação dos mecanismos existentes para financiamento do investimento em infra-estrutura e estímulo à inovação e difusão de novas tecnologias.

Essas medidas, mesmo que sejam, em tese, alvos de concordância, são resultantes de uma retórica marcada pela preocupação com a redução do custo de transação. A influência da contribuição da NEI se faz sentir na forma da argumentação desenvolvida, através da qual, ao contrário do que sugerem as abordagens institucionalistas seguidoras de Veblen, Commons e Mitchell – onde o processo de causação circular, *path dependence* e adoção de regras e normas sem objetivos pré-determinados, porque marcados pela incerteza –, o fim último do desenho institucional de qualquer país seria o ganho em eficiência, e a idealização de um cenário o mais próximo possível do ótimo micro e macroeconômico. Tal desiderato, em nossa visão, só se realiza no campo analítico da microeconomia convencional, onde vigora, de maneira quase que única e exclusiva, a preocupação com a minimização dos custos de transação, por mais legítima e relevante que seja. O que se busca salientar é que tais preocupações devem estar embutidas, sob um plano estritamente econômico, em um amplo espectro de mudanças mais amplas, que contemplem aspectos como as formas de incorporação tecnológica, o padrão de competitividade a ser adotado, o desenho do papel do Estado nesse processo, a forma de inserção externa, etc. Como se verá no item 2.2, North amplia este horizonte, incluindo também, e reiterada-

mente, aspectos mais amplos como a inclusão do papel do sistema de crenças, da cultura e da ciência cognitiva, os quais, operando em um ambiente não-ergódico, marcado pela incerteza, definem os padrões humanos de intencionalidade e de consciência (NORTH, 2005).

O ambiente macroeconômico

O desenho macroeconômico sugerido pelo documento contempla medidas que vão do arranjo fiscal “adequado” – leia-se geração de superávits elevadíssimos para reduzir a relação dívida/PIB – até políticas de infra-estrutura e tecnologia, como pesquisa e inovação, consolidando um objetivo explícito de “arranjar” o ambiente institucional para montar a base de um adequado e ideal ambiente para o crescimento. O problema é que as condições para a formação de um ambiente para o crescimento não decorrem necessariamente de uma maior poupança em termos de custos de transação, mas da busca de retornos sobre o capital investido (*animal spirit*), decorrente da expectativa de expansão da demanda efetiva, da renda e da expansão dos negócios. E é esse cenário que parece longínquo e, às vezes, inatingível. Pelo menos é a isso que a política econômica restritiva parece sinalizar. O desenho macroeconômico omite políticas de fomento ao emprego, à expansão da renda e da demanda agregada e sequer menciona qualquer referência à adoção de medidas distributivas.

No item denominado “Estabilidade Macroeconômica e Sustentabilidade Fiscal” o documento diagnóstica corretamente que nas últimas décadas, os desequilíbrios fiscais do Governo foram financiados via aceleração inflacionária (1980-1994), dívida pública crescente e aumentos sucessivos da carga tributária (1995-2002). A partir dos recentes resultados demonstrados pela política econômica, os autores argumentam que: “em raros momentos de sua história, a economia brasileira reuniu fundamentos macroeconômicos tão positivos e promissores: a política de equilíbrio fiscal foi fundamental não

“As condições de crescimento econômico são, inegavelmente, forjadas no arranjo institucional que lhe dará sustentação. O caminho, entretanto, é sinuoso, cheio de percalços e sob vigência de grande incerteza.”

apenas para a forte retomada da atividade econômica como também é uma das condições necessárias para que o Brasil inicie uma trajetória sustentável de crescimento de longo prazo” (op. cit., p. 22). A partir daí concluem que:

“(…) Em suma, em sincronia com a perseguição das metas macroeconômicas e do crescimento sustentado, o Governo concentra esforços na implementação de sua agenda de reformas microeconômicas, com o objetivo de aperfeiçoar os marcos legal e institucional, eliminando entraves e distorções, reduzindo custos de transações econômicas em geral, sem perder também o foco da inclusão social.” (op. cit., p. 29).

Pelo exposto, vê-se que a visão do Ministério da Fazenda supõe um nexos entre “Estabilidade, Reformas Institucionais e Crescimento de Longo Prazo” que, a partir do legado institucionalista que se examinará a seguir, dificilmente poderão suceder-se de forma automática. As condições de crescimento econômico são, inegavelmente, forjadas no arranjo institucional que lhe dará sustentação. O caminho, entretanto, é sinuoso, cheio de percalços e sob vigência de grande incerteza. A remoção dos obstáculos ao crescimento em uma economia problemática como a brasileira³ exige a constituição de um cenário que atente minimamente para as questões sociais,

sem o que a pura e simples preocupação com os custos de transação e conseqüente omissão dos custos derivados da péssima distribuição de renda tornarão ainda mais difícil, senão impossível, almejar a tão propalada “estabilidade com crescimento de longo prazo”. O legado das abordagens institucionalistas aponta para esses aspectos, conforme se analisará na seqüência.

Apontamentos sobre o legado institucionalista

Para incorporar teoricamente a noção de crescimento econômico nos institucionalistas algumas considerações são decisivas. Em que pese o grande número de estudos recentes que explicitam os elementos centrais de uma análise institucionalista, pode-se, genericamente, agrupá-las em três *approaches*: o Antigo Institucionalismo Norte-Americano de Veblen, Commons e Mitchell; a Nova Economia Institucional de Coase, Williamson e North; e o Neo-Institucionalismo de Hodgson, Samuels e Rutherford (Samuels, 1995, Hodgson, 1993). Há nessas três abordagens alguns pontos consensuais no que tange ao papel das instituições no referido processo, mas também grandes divergências, principalmente na comparação dos Antigos e Neo-institucionalistas com os economistas da NEI.

Vamos às semelhanças. Em primeiro lugar, crescimento econômico é “processo”, o que implica incorporar seu ambiente histórico e suas especificidades locais, querendo isto dizer que *path dependence* é um conceito central nas três abordagens. Em segundo lugar, por conta destas especificidades, jamais se pode pressupor que trajetórias individuais apresentadas em determinadas economias poderão ser historicamente copiadas, revelando que o desdobramento institucional para o crescimento é necessariamente marcado pela “incerteza” e pela especificida-

de histórica. Em terceiro lugar, o processo de crescimento econômico, em que pese o amplo espectro de instituições – entendidas enquanto conjunto de normas, regras e hábitos e sua evolução (NORTH, 1994, e HODGSON, 1993) – tem uma referência na ação individual dos agentes, que revela necessária e fundamentalmente a importância das firmas, organizações, e, portanto, do ambiente microeconômico na definição das diferentes trajetórias.

A moderna abordagem institucionalista tem contemplado em certa medida alguma teorização sobre tão complexo tema, e os institucionalistas têm avançado em alguns pontos neste sentido. Seus avanços, bem como seus limites, ocuparão este item. Houve, nas últimas décadas, um revigoramento de estudos centrados nas instituições, consolidando seu campo de pesquisa (HODGSON, 1993; SAMUELS, 1995; NELSON, 1995; MATTHEWS, 1986). Em função destes avanços algumas constatações podem ser feitas. Matthews (1986, p. 903) afirma: “... *the economics of institutions has become one of the liveliest areas of our discipline. (...) [And a] body of thinking has evolved based on two propositions: (i) institutions do matter, (ii) the determinants of institutions are susceptible to analysis by the tools of economic theory*”. Portanto, há que se buscar interpretar que ferramentas são estas na compreensão de tão complexo fenômeno.

Isto revela uma hipótese provocadora no sentido de limitar o grau de ação da política econômica na “determinação” ou conformação das trajetórias de crescimento. Por mais que seja importante, o raio de ação da política econômica nacional na definição da trajetória de crescimento não é tão amplo e decisivo quanto parece. Crescimento tem uma matriz mais micro do que propriamente macroeconômica.

No que tange às principais divergências, analisaremos, após uma breve consideração sobre a questão da

³ A problemática da economia brasileira decorre, entre outros complexos fatores, da constituição de uma industrialização tardia e acelerada, dramática exclusão social, geração de um crescimento acompanhado com concentração crescente da renda, e sucessão de (duas?) décadas perdidas, inflação alta e endividamento externo.

“eficiência” das instituições, algumas abordagens institucionalistas de crescimento econômico sob três visões. A primeira é representada por Douglass North, um dos principais expoentes da NEI, que se ocupa fundamentalmente com a noção de mudança institucional. A segunda é a contribuição de Matthews, que igualmente tem uma filiação teórica próxima a NEI, mas que procura identificar as fontes de crescimento econômico, como algo distinto de qualquer semelhança com o ótimo paretiano. E a terceira é a análise de Zysman (1994), de inclinação evolucionária, que se preocupa em desenvolver uma teorização sobre como as instituições criam “trajetórias de crescimento historicamente enraizadas”. Saliente-se que essa última abordagem dá ênfase aos aspectos microeconômicos na definição das referidas trajetórias (global e/ou nacional) de crescimento econômico. As três abordagens não são excluídas, embora o que uma priorize a outra coloque em segundo plano. Mas elas concordam em alguns pontos, como a importância da mudança institucional e tecnológica como fator desencadeador do processo de crescimento. Se o documento analisado tem alguma semelhança, em tese, com as duas primeiras carece de vínculo com a última, que exige um ambiente consolidado mais micro que macroeconômico, associado a uma noção de mudança institucional vinculado à abordagem evolucionária.

A relevante questão da “eficiência” das instituições

A extrema relevância da questão da importância das instituições como fator de regulação do desempenho econômico merece alguns comentários. No que se refere aos aspectos acima cabe salientar que há uma importante diferença entre, de um lado, Veblen, Hayek e os austríacos modernos e, de outro, os institucionalistas neoclássicos contemporâneos (Nelson & Sampat, 2001). Para os seguidores do antigo institucionalismo norte-americano de Veblen – tais como Hodgson, por exemplo –,

há forte discordância em que os rígidos pressupostos da racionalidade da teoria econômica sejam capazes de proporcionar explicações factíveis e realísticas, no sentido de que o comportamento humano seja considerado efetivamente “eficaz”, em contextos donde já exista uma considerável experiência comum. Já para os austríacos, as instituições definem, modelam e mantêm o referido “comportamento racional” nos diferentes contextos: os indivíduos não deduzem ou pensam por si mesmos sobre o que é uma ação adequada, senão que atuam bem apenas fazendo o que é convencional no respectivo contexto.

Entre os velhos institucionalistas da escola de Commons e os novos institucionalistas neoclássicos e, de outro lado, os institucionalistas austríacos há certo contraste em relação ao que seja à origem e a mudança institucional. Hayek concebeu instituições como consequências não planejadas da ação humana, de tal modo que as estruturas reais produzidas e seus efeitos não são previsíveis pelos indivíduos que influíram em seu desenvolvimento (POWELL e DIMAGGIO, 1991, *apud* NELSON & SAMPAT, 2001, p. 24).

Ainda que Commons aceite que os costumes, as normas e as regras possam surgir espontaneamente, assinala o decisivo papel da ação coletiva consciente do governo na solução de conflitos entre as instituições e a decisão que deve ser convertida em lei ou ser apoiada pela política, tornando-as dessa forma mais precisas e duradouras.

Portanto, a diferença entre uma teoria que estabelece que as instituições implicam uma planificação consciente e coordenada e uma teoria que as concebe como resultado de um processo evolutivo não coordenado não se traduz necessariamente em uma diferença sobre se as instituições vigentes são “eficientes” ou não. Para a tradição institucionalista neoclássica, os trabalhos de Demsetz sobre direitos de propriedade incluíam a pressuposição de que “a lei era eficiente e que as mudanças legais refletiam mudanças

“...a idéia de que não é necessário que as instituições sejam eficientes desencadeia uma nova vertente teórica, segundo a qual as instituições vigentes são quem, em última instância, explicam as diferenças de desempenho econômico entre os países...”

em regras socialmente ótimas” (*op. cit.*, 2001, p. 240). Da mesma forma, parte dos estudos sobre organização dos negócios supõem que as formas organizacionais são escolhidas racionalmente, sendo, portanto, ótimas. Hayek também considerava que as instituições vigentes eram bastante eficientes.

Atualmente, observa-se nas várias escolas institucionalistas, principalmente dentro da própria NEI, um afastamento dessas posições. Douglass North, que, nos primeiros estudos, supunha que as instituições evoluíam de forma a alcançar níveis mais elevados de eficiência (Davis e North, 1971, *apud* Nelson e Sampat, 2001, p. 25), tem defendido em seus estudos mais recentes, como o de 1990, que sociedades que possuem instituições relativamente eficientes são relativamente mais afortunadas. Nesse sentido, a idéia de que não é necessário que as instituições sejam eficientes desencadeia uma nova vertente teórica, segundo a qual as instituições vigentes são quem, em última instância, explicam as diferenças de desempenho econômico entre os países, e que as mesmas assumem distintos arranjos institucionais locais. É esse o caminho que segue North e as análises institucionalistas que se examinará a seguir, como o faz, de forma mais clara,

Zysman e o sugere toda a análise de Geoffrey Hodgson. É exatamente essa a principal crítica à visão institucionalista do documento elaborado pelo Ministério da Fazenda inicialmente analisado. Construir um ambiente institucional adequado e mutante não implica necessariamente torná-lo mais eficiente: só a construção e evolução de mesmo poderá, no futuro, fornecer essas respostas, com base na experiência histórica adquirida. Passemos à análise de outros aspectos relevantes ao desenho do ambiente institucional para a mudança e para o crescimento econômico.

O papel da mudança institucional

Para Douglass North (1990), o fundamental no campo do desenvolvimento econômico é buscar a formulação de uma ainda inexistente "teoria da dinâmica econômica". E esta reside fundamentalmente na compreensão e sistematização do processo de mudança⁴. Em sendo assim, as trajetórias das mudanças institucionais são elementos essenciais na definição das diferentes formas de crescimento econômico, o que revela notável semelhança com o pensamento evolucionário:

"If we look back far enough in history, divergence appears to be very simple to explain. (...) However, after ten thousand years of civilization, despite the immense decline in information costs and despite the implications of neoclassical international trade models that would suggest convergence, there is enormous contrast between economics." (NORTH, 1990, p. 92).

Para North, a mudança econômica de longo prazo é uma "consequência cumulativa" de inúmeras decisões de curto prazo tomadas por políticos e empresários, que, direta ou indiretamente (via efeitos externos), determinam a *performance* econômica. Entretanto, o grau, através do qual os resultados são consistentes com as intenções, refletirá o grau através do qual os modelos dos empresários são efetivamente "verdadeiros". Isto porque os modelos refletem idéias, ideologias e crenças

que são, na melhor das hipóteses, apenas parcialmente refinadas e melhoradas por *feedback* de informações sobre as consequências atuais das políticas tornadas legitimamente legais. Em outros termos, as consequências de políticas específicas não são apenas incertas, mas imprevisíveis. Por essa razão, conclui North que:

"Even the most casual inspection of political and economic choices, both throughout history and today, makes clear the wide gap between intentions and outcomes. However, the increasing-returns characteristics of the institutional matrix and the complementary subjective models of the players suggest that although the specific short-run paths are unforeseeable, the overall direction in the long run is both more predictable and more difficult to reverse. (NORTH, 1990, p. 104).

Em seu último livro, lançado em 2005, North reforça argumentação no sentido da necessidade em se compreender o processo de mudança econômica como principal fonte de explicação dos fenômenos vinculados ao processo de crescimento. Segundo ele:

"Understanding the process of economic change would enable us to account for the diverse performance of economies, past and present. We would be able to account for the long history of sustained growth of the United States and western Europe, the spectacular rise and demise of the Soviet Union, for the contrasting performances of rapid economic growth of Taiwan and South Korea and the dismal record of sub-Saharan Africa economies, and the contrasting evolution of Latin America and of North America." (NORTH, 2005, p. vii).

Ao tentar desvendar a lógica de tão complexo processo, que necessariamente deve contemplar analiticamente aspectos institucionais relevantes e de difícil sistematização, North confronta tal necessidade com a fragilidade do instrumental neo-

clássico, apesar de seus notáveis avanços na área quantitativa. Na estrutura do referido livro, salienta que o processo de mudança econômica (e institucional) deve, necessariamente, contemplar os seguintes aspectos: a incerteza em um mundo não-ergódico; os sistemas de crenças, cultura e ciência cognitiva; a consciência e a intencionalidade humanas. Esses aspectos, em conjunto, definem o que ele designa de arcabouço de interações humanas que permitem a construção da estrutura institucional.

No respectivo capítulo, denominado *The Scaffolds Humans Erect*, observa que a mudança institucional segue cinco proposições, que se centram na importância da competitividade, do conhecimento, da estrutura de incentivos e das formas de percepção dos agentes. As proposições de North são:

"1. The continuous interaction between institutions and organizations in the economic setting of scarcity and hence competition is the key to institutional change. 2. Competition forces organizations to continually invest in skills and knowledge to survive. The kinds of skills and knowledge individuals and their organizations acquire will shape evolving perceptions about opportunities and hence choices that will incrementally alter institutions. 3. The institutional framework provides the incentives that dictate the kinds of skills and knowledge perceived to have the maximum pay-off. 4. Perceptions are derived from the mental constructs of the players. 5. The economies of scope, complementarities, and network externalities of an institutional matrix make institutional change overwhelmingly incremental and path dependent." (NORTH, 2005, p. 59).

Após discorrer sobre cada um desses itens, North salienta que: "[t]his characterization of institutional change is a major building block in our construction of an understanding of the

⁴ Em suas palavras: "A theory of economic dynamics is also crucial for the field of economic development. There is no mystery why the field of development has failed to develop during the five decades since the end of World War II. Neoclassical theory is simply an inappropriate tool to analyze and prescribe policies that will induce development. It is concerned with the operation of markets, not with how markets develop. How can one prescribe policies when one doesn't understand how economies develop?" (North, 1994, p. 359).

process of economic change." (op. cit., p. 64). Essa afirmativa revela importante *insight* a respeito da complexa relação instituição e crescimento econômico, que tem na mudança institucional seu traço mais revelador.

As fontes do crescimento econômico

Matthews (1986), embora reconheça uma certa convergência nas modernas abordagens institucionalistas, argumenta que há várias diferenças entre elas. A começar pelo próprio conceito de instituições, que, segundo ele, gravita em torno de três eixos. O primeiro identifica instituições econômicas alternativas como resultado de sistema de "direitos de propriedade" (*property rights*) alternativos⁵. A segunda definição associa instituição a convenções ou normas de comportamento econômico, servindo como suporte à execução e cumprimento das leis. Nesta abordagem não há uma vinculação tão direta à economia dos custos de transação. Na França, desenvolveu-se uma derivação desta concepção constituindo a denominada "Economia das Convenções", cujo expoente mais expressivo é Olivier Favereau. E uma terceira derivação centra-se nos tipos de contrato, que pode se refletir em diferentes formas de autoridade. Estas são as razões que levam a definição de "instituição" a assumir conotações múltiplas⁶.

Sob essa perspectiva conceitual o fenômeno de crescimento econômico é entendido enquanto manifestação de mudanças institucionais⁷. Vale dizer, o vínculo entre crescimento e instituições é realizado pelo conceito de mudança, que pressupõe inovações:

"The analogy between institutional innovations and technical innovations creates a presumption, no more, that institutional change has made a positive contribution to economic growth. The presumption is that in the course of time people have discovered and adopted institutional arrangements that enabled them to co-operate with one another more efficiently than they did before." (MATTHEWS, 1986, p. 908).

Como a fonte do crescimento econômico é a mudança institucio-

nal, essa assume duas formas distintas. A idéia de ótimo paretiano deve estar presente, porém, mesclada com elementos evolucionários, como a noção de processo contínuo e múltiplos equilíbrios. Matthews conclui que o processo de mudança econômica, institucional e tecnológica é completamente diferenciado de um processo de melhoras sucessivas e adaptativas que levem a uma única situação de convergência ao ótimo paretiano. Há uma série de fatores que obstaculizam tal perspectiva como o papel do Estado, interações não-voluntárias, inércia e complexidade.

Instituições e trajetórias históricas de crescimento

A abordagem de John Zysman (1994) enfatiza que as trajetórias de crescimento são criadas historicamente, a partir do desenvolvimento de trajetórias nacionais institucionalmente inventadas ou enraizadas (*Historically Rooted Trajectories of Growth*). Ou seja, as instituições importam, porque determinam diferentes trajetórias de crescimento econômico nos diversos ambientes nacionais. Há várias formas de se organizar as economias de mercado, os mercados são diferentes e há vários tipos de capitalismo⁸.

Esta abordagem procura associar mais diretamente institucionalismo à teoria econômica, estabelecendo nexos entre escolhas individuais, tipos de contrato e estrutura dos problemas enfrentados pelas suas respectivas empresas e organizações, originando as "instituições nacionais enraizadas historicamente". Pode-se tratar tal concepção como uma espécie de "institucionalismo histórico", sem deixar de referir que levanta problemas e propõe soluções considerando aspectos relacionados ao *microeconomic-based institutionalism*. Neste sentido, diferentes conformações históricas e institucionais desenham, nos diversos contextos regionais, os sistemas nacionais de inovação, que distinguem as trajetórias tecnológicas. Por isto institucionalismo e evolucionismo são fenômenos impossíveis de serem compreendidos de maneira desvinculada.

O ponto de partida da *Historically Rooted Trajectories of Growth* é a recorrente crítica à noção de crescimento nas novas teorias de crescimento endógeno. Para Zysman, tanto o argumento de Romer, quanto o das informações assimétricas de Stiglitz estão assentados em pressupostos de equilíbrio. Ao contrário, o pensamento evolucionário inspira-se nas particulares e, portanto, múl-

⁵ Esta noção é particularmente importante para as abordagens seguidoras de Coase (1960), pois, para ele: "... any system of property rights is capable of leading to Pareto-efficiency provided it is a complete system, a complete system meaning one where all rights to all the benefits from all scarce resources are imputed to someone and are tradable; but that a complete system is never possible, because of transaction costs; and that some incomplete system, i.e. some institutions, are more conducive to Pareto-efficiency than others." (MATTHEWS, 1986, p. 904).

⁶ Completando essa definição Matthews (1986, p. 905) afirma que: "The word 'institution' is sometimes used in a quite different sense to mean an organisation. I shall not be using it in that sense, though a case can be made for regarding an organisation as consisting of a set of institutions in the sense I am using. The common feature of the four approaches I have enumerated – property rights, conventions, types of contract, and authority – is the concept of institutions as sets of rights and obligations affecting people in their economic lives. (...) A system of institutions can thus be described more or less equivalently in the legal kind of parlance I have been using, as the set of rights and obligations in force; or in the parlance of sociology and social anthropology, as a role-system or status-system; or in the parlance of economics, as defining: (i) what markets exist, (...) and (ii) how economic relations are regulated in areas where markets do not exist."

⁷ O autor define crescimento econômico como tradicionalmente o faz o modelo neoclássico, ou seja, é uma medida (do crescimento) da renda per capita, onde se assume que "... Pareto-improvement conduces to economic growth so defined." (MATTHEWS, 1986, p. 908).

⁸ A abordagem institucional começa com a observação de que os mercados, incorporados (embedded) nas instituições políticas e sociais, são criações dos governantes e da política. Eles não existem ou operam fora das regras e instituições que os estabelecem e que estruturam o ato de comprar, vender e a própria organização da produção. Consequentemente, há múltiplos capitalismo de mercado, e em uma economia internacional global a competição entre seus membros deve ser entendida como uma interação entre os vários sistemas nacionais de mercado (ZYSMAN, 1994, p. 243). Vide também Hodgson (1996).

“... é importante mencionar que são as estratégias, quer em nível empresarial, quer governamental, que, ao exercerem influência decisiva sobre as inovações, formam um ambiente adequado para os novos produtos e processos.”

tipas, trajetórias nacionais, que independem do equilíbrio de *steady state*. Por esta razão, o reconhecimento implícito de trajetórias de crescimento abre espaço para que as instituições façam a mediação entre estas trajetórias, permitindo que se delineiem formas diferenciadas de desenvolvimento econômico.

Neste contexto, é importante mencionar que são as *estratégias*, quer em nível empresarial, quer governamental, que, ao exercerem influência decisiva sobre as inovações, formam um ambiente adequado para os novos produtos e processos. Estabelece-se daí um importante ponto da passagem micro para a macro, pois não é o governo quem define estratégias para as firmas implementarem, mas o contrário, pois analiticamente o salto se manifesta do particular para o geral. Em outros termos, a capacidade do governo em produzir resultados em mercados específicos não cria inevitavelmente vantagens de crescimento no mais longo prazo, e, alternativamente, seu fracasso em gerar ou criar vantagens não produz inevitavelmente desvantagens.

O argumento levantado permite concluir que as histórias ou movimentos nacionais são parte de um processo de interação e competição. Daí se estabelece que: a) diferentes ‘lógicas de mercado’ têm efeitos de longo-prazo no tipo, padrão ou mo-

delo, e nas taxas de crescimento em cada economia; b) o caráter de interação da lógica nacional de mercado entre um país e seus principais parceiros comerciais pode influenciar o caráter do crescimento de cada economia; e c) a lógica de mercado das economias dominantes nacionais podem influenciar a economia mundial como um todo (ZYSMAN, 1994, p. 255).

Tais conclusões requalificam o debate sobre formas alternativas de crescimento, colocando o mercado e suas especificidades nacionais como fator condicionante primordial a tal objetivo. Entretanto, tal entidade (ou, melhor dizendo, instituição), deve ser entendida não como um princípio regulador e racionalizador de decisões ótimas, mas como produto de interações, estratégias, decisões frente à incerteza que repercutem, favoravelmente ou não, através da atuação de toda uma rede institucional, que lhe assegura sustentabilidade. Por esta razão, a noção de mercado é indissociável da noção de instituição, pois a primeira, mais do que produto da segunda, é sua própria manifestação.

Segundo o modelo proposto por Zysman, as trajetórias de crescimento - cujas instituições são fontes geradoras - se dão tanto pela existência de padrões de inovação, quanto pelo desenvolvimento tecnológico. Através de rotinas e políticas específicas estabelecem-se os termos do desenvolvimento econômico⁹. A opção que determina quem é perdedor ou ganhador torna-se parte do problema de alocação de custos nas mudanças industriais, envolvendo, independente do modelo de desenvolvimento industrial adotado, três aspectos sempre presentes: capacidade técnica da ação do Estado na economia; estabelecimento de uma política de alocação de custos da mudança industrial; e processo po-

lítico para permitir tais cumprimentos.

As estruturas institucionais nacionais são resultantes do processo histórico de desenvolvimento industrial e da modernização política, o que está diretamente associado à argumentação evolucionária das “trajetórias tecnológicas”, que levam em conta fatores essenciais como o processo de difusão da informação e o de geração de novas idéias.

Esta é a idéia motora da abordagem de crescimento institucional, pois não basta a geração de investimento para criar as bases para um processo de crescimento. Faz-se necessária a construção de um ambiente institucional adequado capaz de transformá-lo em crescimento, o que obviamente implica em uma série de outros fatores:

“Technology, like market processes, is not disembodied. It develops in communities; it has local roots. The processes of learning that drive its development are shaped by the community and institutional structure, and consequently the technological trajectories can only be defined in reference to particular societies.” (ZYSMAN, 1994, p. 261).

Portanto, as instituições não são neutras e podem proporcionar explicações sobre trajetórias específicas. Assim, uma dada estrutura política e institucional induz à formação de uma lógica de mercado que orienta e dirige a trajetória de crescimento. Tal constatação, mesmo que ainda limitada (porque não explica como o contexto nacional afeta as estratégias das firmas, ou se as explica o faz em um contexto demasiadamente amplo que inclui tudo na referida lista), revela certo avanço analítico.

Pelo exposto, depreende-se que o ideário institucionalista está mais próximo do campo analítico heterodoxo do que no *mainstream* neoclás-

⁹ Para Zysman (1994, p. 257), o processo de desenvolvimento é inerentemente desordenado e doloroso, onde os trabalhadores ou administradores especializados são desvalorizados com a perda de seus empregos e renda. O problema político é resolver quem ganha e perde com o crescimento. Conflitos intermináveis em torno dos ganhos e dores do crescimento podem interferir no crescimento através da ruptura do próprio processo de ajustamento de mercado. Greves na indústria, protestos dos proprietários rurais, lobbies em favor de regras que preservem posições no mercado ou que favoreçam às novas indústrias são expressões das políticas de ajustamento, esforços que visam determinar quem ganha e perde com o crescimento.

sico, visto que seus princípios teóricos originaram-se da oposição aos fundamentos de equilíbrio, otimalidade e racionalidade substantiva. Qualquer abordagem analítica que se pretenda institucionalista deve incluir *path dependency*, reconhecer o caráter irreversivelmente diferenciado do processo de desenvolvimento econômico e pressupor que o ambiente econômico envolve disputas, antagonismos, conflitos e incerteza. Nesse sentido, a adversidade, a adaptação e a seleção são elementos fundamentais à definição de estratégias empresariais e às trajetórias de crescimento econômico.

Considerações finais

O crescente interesse motivado pela incorporação do “ambiente institucional” e das próprias “instituições” às análises de realidades nacionais, como a economia brasileira, estão a exigir maior depuração sobre o que se entende acerca do mesmo.

A generalidade e amplitude das proposições sobre arranjos institucionais para o crescimento econômico reforçam a necessidade em se explorar melhor os vínculos teóricos daí decorrentes, os quais necessariamente se materializarão em receitas e proposições específicas. Explicando melhor: os receituários das políticas econômicas adotadas nas várias economias mundiais incluem invariavelmente “desenhos institucionais” que levam em conta aspectos mais ou menos próximos de uma das (ou das três) correntes institucionalistas mencionadas no item 2 – quais sejam o Antigo Institucionalismo, a Nova Economia Institucional e o Neo-Institucionalismo. O modismo decorrente do sucesso que a NEI vem fazendo, principalmente a partir da concessão do Prêmio Nobel de Economia a Ronald Coase em 1991, e a Douglass North em 1993, levaram suas análises a assumir um caráter cada vez mais propositivo, em termos dos fundamentos institucionais para erguer as condições de crescimento econômico e estabilidade nas várias economias. O mesmo ocorre, porém de forma mais tímida com as contribuições Neo-institucio-

nalistas, que, grosso modo, advogam propostas teóricas que contemplem os avanços tecnológicos, a inovatividade, o *catching up*, as políticas distributivas keynesianas e instituições vinculadas (*embedded*) social e historicamente em suas respectivas realidades regionais.

O debate sobre política econômica no Brasil não foge a esta regra. Ao enorme espectro de economistas de formação heterodoxa, que advogam políticas mais keynesianas e schumpeterianas, contrapõem-se um crescente contingente de economistas que vêm no desenho institucional nacional (*à la* NEI, qual seja: preocupação com o direito de propriedade, preservação da rede de contratos, estabilidade de regras bem definidas, punição ao oportunismo e maior disciplina em relação à racionalidade limitada, em suma: “diminuição” dos custos de transação – leia-se redução do “custo Brasil”) a fonte da modernização e inserção externa compatível com os novos tempos. O documento elaborado pelo Ministério da Fazenda apresentado nesse texto segue claramente essa orientação.

Em geral, é de se esperar que correntes mais heterodoxas pendam mais para o Antigo institucionalismo de Veblen, e, conseqüentemente, para as modernas abordagens próximas ao Neo-institucionalismo, ao passo que os mais ortodoxos penderão mais para uma “visão institucional” mais próxima a NEI. A hipótese por trás desse argumento é que a cada fase específica da economia brasileira o desenho ou arranjo institucional é diferente e tal desenho aproxima-se mais ou menos de alguma das três abordagens institucionalistas citadas.

Entretanto, como advogam as correntes institucionalistas analisadas, esse processo está longe de ser automaticamente exequível. Algumas ponderações parecem definitivas. Por exemplo, para North, as instituições importam e a mudança institucional assume um papel mais decisivo que as mudanças tecnológicas. Matthews enfatiza que o ambiente institucional, em que pese a im-

portância das mudanças, não se aproxima, nem tende a se reproduzir, de maneira compatível com um ótimo paretiano, E Zysman explicita o nexo entre mudança institucional, crescimento econômico e o caráter histórico dessa determinação, como decorrente da supremacia microeconômica, em um ambiente evolucionário, sobre os demais aspectos, que assegura a dinâmica da referido processo. O reconhecimento da importância dessas observações deveria ser incorporado em qualquer análise centralizada na proposição de diferentes arranjos institucionais.

Referências

- HODGSON, Geoffrey M. (1993). Institutional Economics: Surveying the ‘old’ and the ‘new’. **Metroeconomica**, v. 44, n.1, p. 1-28.
- HODGSON, Geoffrey M. (1996). Varieties of capitalism and varieties of economic theory. **Review of international Political Economy**. v. 3, n. 3, p. 380-433, Autumn.
- HODGSON, Geoffrey M. (1998). The Approach of Institutional Economics. **Journal of Economic Literature**. v. 36, p. 166-192, March.
- MATTHEWS, R. C. O. (1986). The Economics of Institutions and the Sources of Growth. **The Economic Journal**, v. 96, p. 903-918, dec.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA (2004). **Reformas Microeconômicas e Crescimento de Longo Prazo**. Governo Federal. Secretaria de Política Econômica. Brasília, dezembro.
- NELSON, Richard R. (1994). Evolutionary Theorizing About Economic Change. In: SMELSER, Neil J. and SWEDBERG, Richard editors. **The Handbook of Economic Sociology**. Princeton University Press, Princeton & Russel Sage Foundation, New York. p. 108-36.
- NELSON, Richard R. (1995). Recent Evolutionary Theorizing About Economic Change. **Journal of Economic Literature**, 33, p. 48-90, march.
- NELSON, Richard R. (1998). The agenda for growth theory: a different point of view. **Cambridge Journal of Economics**. v. 22, p. 497-520.
- NELSON, Richard R. (2002). Bringing institutions into evolutionary growth theory. **Journal of Evolutionary Economics**. Spring-Verlag. v. 12, p. 17-28.

NELSON, Richard & SAMPAT, Bhaven (2001). Las instituciones como factor que regula el desempeño económico. *Revista de Economía Institucional*. N° 5, Segundo Semestre.

NORTH, Douglass C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York, Cambridge University Press.

NORTH, Douglass C. (2005). *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton and Oxford, Princeton University Press.

SAMUELS, Warren J. (1995). The present state of institutional economics. *Cambridge Journal of Economics* 19, p. 569-590.

WILLIAMSON, Oliver E. (1985). *Las instituciones económicas del capitalismo*. México, Fondo de Cultura Económica.

WILLIAMSON, Oliver E. (1993). Transaction Cost Economics and Organization Theory. *Industrial and Corporate Change*. v. 2, n. 2, p. 107-156.

WILLIAMSON, Oliver E. (1994). Transaction Cost Economics. In: SMELSER, Neil J. and SWEDBERG, Richard editors. *The Handbook of Economic Sociology*. Princeton University Press, Princeton & Russel Sage Foundation, New York. P. 77-107.

WILLIAMSON, Oliver E. (1995). Hierarquies, Markets and Power in the Economy: An Economic Perspective. *Industrial and Corporate Change*. v. 4, n. 1, p. 21-49.



Departamento de Ciências Sociais Aplicadas
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
DESENVOLVIMENTO REGIONAL E URBANO

Doutorado em Desenvolvimento Regional e Urbano

Área de concentração

- A dimensão Regional do Desenvolvimento
- Administração do Desenvolvimento